SEP012021_02B5203 · NIW · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：12236516 日期：2021年9月1日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人寻求第二优先移民分类，即作为持有高等学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免的资格。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。本法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将撤回审理主任的决定，并将此事项发回重审，以进一步审查记录并作出新决定。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作要求符合国家利益。

本法第203(b)条规定了这一递进框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士，或

因其在科学、艺术或商业方面具有特殊能力，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益或福利，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

本法第101(a)(32)条规定，“‘专业’一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：

高等学位指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位，加上至少五年专业领域的渐进工作经验，应视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业方面的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识水平。

专业指本法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。

除8 C.F.R. § 204.5(k)(2)提供的“高等学位”定义外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)的法规规定，申请人须提交“[a]显示外国人拥有美国学士学位或外国同等学位的官方学术记录，以及由现任或前任雇主出具的证明信，表明该外国人在该专业领域拥有至少五年学士学位后的渐进工作经验。”

为证明作为具有特殊能力人士的资格，申请人必须提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类的文件。

此外，尽管本法或相关法规均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中为国家利益豁免申请的审理制定了框架。1 Dhanasar指出，在申请人已确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项2批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要求和劳工证要求将有利于美国。3

二、分析

A. 所请求分类的资格

如上所述，确立国家利益豁免资格的第一步是证明符合基础EB-2签证分类的资格。审理主任在其否决决定中认定，申请人符合所请求的作为持有高等学位的专业人士或具有特殊能力人士的分类资格。基于下述理由，我们撤回审理主任关于申请人符合EB-2分类资格的结论。

首先，申请人并未主张自己为具有特殊能力的人士。相反，她依据其学术记录、教育评估和信件来证明自己是高等学位专业人士。

为证明申请人持有符合条件的高等学位，申请须附有“[a]显示外国人拥有美国高等学位或外国同等学位的官方学术记录。”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可提交“[a]显示外国人拥有美国学士学位或外国同等学位的官方学术记录，以及由现任或前任雇主出具的证明信，表明该外国人在该专业领域拥有至少五年学士学位后的渐进工作经验。”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。
记录中包含申请人从l I大学获得的文凭副本，该文凭“授予申请人物理治疗师职称”，但该文件未表明她获得该机构的学士学位。4 为证明其符合条件的工作经验，她提交了信件，例如一封来自疗养院的信函，称她于2005年在该处作为实习生受雇，早于其文凭的颁发。此外，M-医生的信函表明她于2011年至2016年期间担任家庭护理物理治疗师，但记录未证明M-医生是申请人的前任雇主。

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
2 另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。
3 关于这三项条件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 申请人未提交其在l I大学学习项目的学业成绩单副本供USCIS审查。

如前所述，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)的法规规定，渐进工作经验的证据必须“ 以现任或前任雇主出具的证明信形式 ”提交。在没有来自其现任或前任雇主关于申请人作为物理治疗师的职责和受雇期间的额外信息的情况下，我们无法认定申请人拥有所要求的至少五年渐进工作经验。

申请人还提交了A-出具的“ 学历评估报告 ”，该报告基于“ 巴西联邦共和国教育部颁发的存档证书——物理治疗学士学位及学术记录 ”，认定申请人的外国学位等同于美国物理治疗学士学位。A-的另一封“ 意见书 ”声称申请人“ 持有l!大学的物理治疗学士学位 ”，并认为“ 其10年的符合条件经验和培训等同于物理治疗高等学位 ”。A-表示其评估基于申请人提供的文件。虽然我们认识到A-可能依赖于未包含在记录中的文件，但鉴于我们已审查的文凭和信件，其关于申请人教育和经验符合条件性质的结论性陈述的依据未得到证实。因此，申请人对A-评估的依赖不当。5

我们可以自行裁量，将对外国人教育背景的评估用作咨询意见。Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817, 820 (Comm'r 1988)。但是，如果某项意见与其他信息不一致或在任何方面存在疑问，我们可以对该评估不予采信或给予较低权重。Id.

此外，所提交的来自物理治疗外国资格认证委员会（FCCPT）的教育评估报告，就申请人的外国教育是否等同于美国学士学位提出了更多疑问。FCCPT表示，[已隐去]大学将申请人的官方成绩单和课程说明直接发送给了FCCPT。基于对这些材料的分析，FCCPT得出结论认为，申请人的文凭“ 确实满足美国学士学位所要求的123个学分的最低数量 ”，但指出“ 该课程设置似乎不符合佛罗里达州规则的要求 ”。FCCPT认定，申请人的通识教育“ 在以下领域和科目上缺少所需课程：人文学科 ”。申请人在回应审理主任的证据请求（RFE）时表示，她已注册修读其所缺的课程。值得注意的是，记录中并未补充佛罗里达州对物理治疗师的学术要求。在没有更多材料的情况下，该评估不能证明申请人的外国学历等同于美国学士学位。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的这一模糊之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

综上所述，审理主任应首先确定申请人是否已充分证明其持有等同于美国学士学位的外国学位。如果审理主任认定申请人已提供独立、客观的证据证明其获得了此类

5 仅属结论性、未提供清晰阐明意见依据的可信路线图的意见不具有说服力。See 9 USCIS Policy Manual F.5, https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-e-chapter-9。

学位，则其随后应确定申请人是否已提交雇佣信函，证明其具备8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)所要求的“ 至少五年该专业领域学士学位后的渐进式工作经验 ”。

B. Dhanasar分析

关于申请人在Dhanasar分析下提出的其余资格主张，我们同意审理主任的最终结论。例如，关于第一项要件中的国家重要性部分，尽管申请人的陈述反映其打算在美国继续从事其领域的工作，但她未提供充分的信息和证据证明其拟议事业的前景影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。同样，本案记录未证明申请人的拟议事业能够以与国家重要性相称的水平充分影响美国利益或更广泛的健康产业。此外，她未证明其具体的拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或能为我国带来其他实质性的积极经济影响。

III. 结论

基于上述理由，我们将该申请发回重审，由审理主任重新审议申请人是否符合EB-2分类资格，此为国家利益豁免案件中的门槛性认定。审理主任可要求提供其认为与新认定相关的任何额外证据。

裁定：审理主任的决定予以撤回。本案发回重审，以按照上述分析进行进一步程序并作出新决定。